



Ш. А. Есимова*

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Целью статьи является рассмотрение сущности и содержания программно-целевого управления в системе государственного управления.

Степенью разработанности проблемы в специальной литературе является теоретическая и практическая значимость работы, связанная с отсутствием в казахстанской управленческой литературе разработок по исследованию программно-целевого управления в Республике Казахстан.

Одним из инструментов, широко применяемым в системе государственного управления, является разработка и реализация государственных, отраслевых (секторальных) и региональных программ в Республике Казахстан. Сейчас все больше и больше осуществляется финансирование программ из республиканского бюджета и их количество тоже увеличивается из года в год. Например, на сегодняшний день определен перечень действующих и разрабатываемых государственных и отраслевых (секторальных) программ на 2007-2009 годы (табл. 1). На базе этих программ разрабатываются региональные программы. Сегодня в Казахстане функционируют 14 областей. А также два города — Астана и Алматы, имеющие статус областного значения.

Таблица 1.

**Перечень действующих и разрабатываемых государственных
и отраслевых (секторальных) программ на 2007-2009 годы¹**

Программы	Всего — 119	Действующие - 95	Разрабатываемые — 24
Государственные	30	24	6
Отраслевые	81	66	15
Научно-технические	8	5	3

Анализируя данные таблицы, можно отметить, что всего на сегодняшний день определен перечень действующих и разрабатываемых государственных и отраслевых (секторальных) программ на 2007-2009 годы 119 программ против 93, утвержденных среднесрочным планом социально-экономического развития Республики Казахстан на 2006-2008 годы, где из них 22 государственные и 71 отраслевые, в том числе 8 научно-технических программ.

Программно-целевое управление всегда подвергается критике, ссылаясь на низкую эффективность многих программ по сравнению с затраченными средствами. В данном случае необходимо использовать действенные механизмы разработки и управления программами, а также улучшать методы мониторинга и оценки реализации различных программ, а не отказываться от них, так как это позволяет определить комплекс взаимосвязанных организационных, экономических, социальных, экологических, финансовых и технических мер, направленных на решение важных экономических, социальных и других задач, которые основываются на четком определении цели и содержат систему согласованных по срокам, ресурсам и исполнителям мероприятий с указанием ожидаемых результатов, обеспечивающих достижение поставленной цели, с учетом долгосрочных стратегических приоритетов экономического развития, определенных Стратегией развития Республики Казахстан на период до 2030 года².

© Есимова Ш. А., 2008

* докторант Хмельницкого университета управления и права, доцент кафедры менеджмента и управления человеческими ресурсами Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан (г. Астана, Республика Казахстан), кандидат экономических наук, доцент

¹ По данным Министерства экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан на 2007-2009 годы.

² О правилах разработки и реализации отраслевых (секторальных) и региональных программ в Республике Казахстан: Постановление Правительства Республики Казахстан от 26.02.2004 г., № 231 [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://government.kz>.



В большинстве государственных программах отсутствуют разделы, посвященные оценке эффективности реализации этих программ. Отсутствие целевых показателей не позволяет объективно контролировать ход выполнения программных мероприятий на всех его этапах и принимать решение о целесообразности дальнейшей реализации программы.

Программа (от греч. *programma* — публичное объявление, предписание, распоряжение) в самом общем смысле слова означает совокупность намеченных, подлежащих последовательному выполнению действий, операций, процедур, связанных общностью решаемой проблемы, задачи, а также информации об этих действиях³.

Программно-целевое управление представляет систему намечаемых, подлежащих осуществлению мер (действий), проведение которых призвано обеспечить достижение единой, заранее поставленной цели. Определенная подобным образом программно-целевая деятельность имеет самые разные формы, получившие название «программно-целевое планирование», «программно-целевое управление», «социально-экономическое программирование». Все формы, виды деятельности, охватывающие планирование, прогнозирование, организацию, координацию на программно-целевой основе, используют общую методологию, называемую программно-целевым подходом или программно-целевым методом. Такая методология наиболее характерна для процессов выработки и реализации управленческих решений, связанных с задачами, не находящими решений в экономике как управляемой системе⁴.

Программно-целевое управление является конкретизацией системного подхода, рассматривающего объект управления как сложную целеустремленную систему, имеющую свои функции, структуру, связи.

Целевая программа по своей сущности должна являться адресным документом, в котором должны быть сбалансированы используемые ресурсы, по исполнителям и срокам завершения. Таким образом, в целевой программе интегрируется полный комплекс научно-исследовательских, социальных, экономических, организационно-хозяйственных, производственно-технических и других мероприятий, направленных на решение одной или нескольких народнохозяйственных задач.

В программно-целевом управлении существует классификация программ в республике:

- по своему статусу и значению: государственные, отраслевые (секторальные) и региональные;
- по функциональному признаку: социальные, экологические, научно-технические, экономические и т.д.;
- по срокам реализации: краткосрочные (до 2 лет), среднесрочные (до 3 лет) и долгосрочные (до 10 лет) с обязательным выделением среднесрочных трехлетних этапов.

В Казахстане существует иерархия программных документов:

1. Долгосрочная Стратегия развития Казахстана до 2030 года.
2. Долгосрочный Стратегический план до 2010 года.
3. Ежегодное послание Президента страны народу Казахстана.
4. Среднесрочный план социально-экономического развития страны.
5. Государственная программа.
6. Отраслевая (секторальная) программа.
7. Региональная программа.

Очевидны такие экономические преимущества программно-целевого метода управления, как концентрация ограниченных ресурсов на наиболее важных стратегически направлениях; четкая целевая ориентация; адресность использования и указание источников ресурсов; комплексность мероприятий; предотвращение дублирования программ при одновременном обеспечении их взаимосвязи, и т. д. Наряду с экономическими преимуществами метод обладает и значительным социальным потенциалом. Именно поэтому программно-целевой метод управления в последнее время все шире используется в управлении различными социально-экономическими системами⁵.

³ Райзберг Б. А., Лобко А. Г. Программно-целевое планирование и управление: Учебник. — М.: ИНФРА — М, 2002. — 428 с.

⁴ Там же. — С. 6.

⁵ Лобанов В. В. Государственное управление и общественная политика: Учебное пособие. — СПб.: Питер, 2004. — С. 362.



Государственная программа ориентирована на решение наиболее важных задач общенационального межотраслевого характера и обеспечение обороноспособности, правопорядка, законности и безопасности государства.

Отраслевая (секторальная) программа определяет комплекс взаимосвязанных мер, направленных на решение наиболее важных задач отраслевого (секторального) значения.

Региональная программа определяет комплекс взаимосвязанных мер, направленных на решение задач социально-экономического развития региона (территории).

При реализации программ первого типа основная задача состоит в определении стратегии. Именно этот вид планирования наиболее актуален с точки зрения системной организации управления мегаполисом. Согласованные стратегические планы необходимы, прежде всего, на верхних уровнях управления (правительство страны, региона, города, менеджмент корпорации). На их основе формируются краткосрочные планы развития соответствующих субъектов организационной структуры, в том числе мегаполиса, обеспечивающие реализацию стратегии через программно-связанные комплексы мероприятий оперативно-технологического, процедурного характера, предусматривающие конкретные действия конкретных исполнителей в текущей ситуации.

Программно-целевой метод предусматривает следующие этапы: отбор программ для программной разработки; принятие решения о разработке целевой программы и ее формировании; экспертиза и оценка целевой программы; утверждение целевой программы; управление реализацией целевой программы.

Как правило, программа любого класса включает такие разделы:

- содержание проблемы и обоснование необходимости ее решения программными методами;
- основные цели и задачи, сроки и этапы реализации программы;
- система программных мероприятий, включая меры по созданию и сохранению рабочих мест на региональном или отраслевом уровнях по трудоустройству, переподготовке и социальной защите высвобождаемых в результате реализации программы работников;
- нормативное обеспечение качества продукции (работ, услуг), а также метрологическое обеспечение;
- ресурсное обеспечение программы (за счет средств государственного бюджета, местных бюджетов, внебюджетных источников);
- механизм реализации программы; организация управления программой и контроль над ходом ее реализации;
- оценка эффективности, социально-экономических и экологических последствий от реализации программы;
- паспорт целевой программы⁶.

На сегодняшний день в Казахстане разработаны нормативно-правовые акты, регулирующие разработку программных документов: Бюджетный кодекс РК; закон РК «О нормативных правовых актах» от 24.03.1998 г., № 213-1; Правила разработки и реализации государственных программ, утвержденные Указом Президента РК от 02.06.2003 г., № 1099; Правила разработки и реализации отраслевых (секторальных) и региональных программ в Республике Казахстан, утвержденные Постановлением Правительства РК от 26.02.2004 г., № 231, а также регламент Правительства Республики Казахстан.

Основа есть для разработки программ любого уровня, но требуется разработка методов оценки и мониторинга программ. Так как существующие многие программы малоэффективны и требуют глубокой переработки целей и задач, а также не разработаны индикаторы и критерии эффективности программы. Поэтому ресурсы выделены на реализацию программ, но низкая результативность. В этой связи нужно использовать оценочную методологию в программно-целевом управлении. Это будет следующей темой в моих публикациях.



⁶ Райзберг Б. А., Лобко А. Г. Указ. работа. — С. 48; Лобанов В. В. Указ. работа. — С. 363.